



ที่ ศธ ๐๕๙๒(๑)๒.๒๒/ ว๓๐๐

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
๓๒๘ ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑

เรื่อง การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

เรียน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการประชุมคณะกรรมการด้านกฎหมาย ครั้งที่ ๖/๒๕๖๐
เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยคณะกรรมการด้านกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ได้พิจารณาข้อหารือของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ แล้วมีความเห็นว่า ความเป็นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดา และมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประมวลกฎหมายอาญาจึงบัญญัติให้กฎหมายมีผลทั้งในการคุ้มครองที่เป็นคุณ (Positive) และมีผลในทางควบคุมที่เป็นโทษ (Negative) แก่บุคคลซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานควบคู่กันไป ซึ่งการเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

๑. เป็นบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หมายความว่า ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น หรือ
๒. เป็นบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว และ

๓. ไม่ว่าจะได้รับคำตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หมายความว่า การเป็นเจ้าพนักงานนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะได้รับคำตอบแทนหรือไม่ แม้ไม่มีคำตอบแทน หากมีกฎหมายบัญญัติหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ ก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว

กรณีประเด็นที่ข้อหารือว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย หรือทำหน้าที่วิจัยโดยเฉพาะ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

/ (๒) ตำแหน่งประเภท ...

(๒) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดีฯ และ (๓) ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ ระดับปฏิบัติการ และระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด สำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งวิชาการกฎหมาย กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด และการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น นอกจากนี้ ตามมาตรา ๒๐ ระบุให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดกรอบของตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่ง และจำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และมาตรา ๒๕/๒ กำหนดให้พนักงานในสถาบัน อุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตาม มาตรา ๒๕/๑ ได้ โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใด แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามบทนิยามในส่วนที่ระบุว่า “เป็นบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถือเป็น “บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้ง ตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว” หรือไม่ โดยที่คำว่า “หน้าที่” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า กิจที่ควรทำ กิจที่ต้องกระทำ และคำว่า “ปฏิบัติหน้าที่” หรือ “exercer ses fonctions” ในทางกฎหมายปกครอง หมายถึง กิจการที่เจ้าพนักงาน มีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติในฐานะที่รัฐกำหนดให้กระทำในสภาพของการเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจ ปกครอง แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้กำหนดหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ในแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่การใดหรือสิ่งใดจะเป็นหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใด ในกรณีเช่นนี้น่าจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด แต่สำหรับหน้าที่ราชการ ทั่วไปถือเป็นกิจการที่รัฐจะต้องกระทำในการบริหารงานของรัฐอันเป็นกลไกของรัฐในการบริหาร และการปกครองประเทศ ซึ่งแม้กฎหมายจะมีได้กำหนดหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษา แต่เมื่อบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้วย่อมทำให้บุคคลคนนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่ง ที่ตนดำรงอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้อธิการบดี มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการ ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย หรือให้มีคณบดี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของบัณฑิตวิทยาลัยหรือคณะแล้วแต่กรณี และจะให้มีรองคณบดีตามจำนวน ที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมายก็ได้ แต่บทบัญญัติที่กล่าวมา เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ใช้อำนาจในทางปกครอง หรืออำนาจบริหาร “executive power” เช่น การสั่งการ การอนุมัติ การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้ที่ได้รับ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ กฎหมายเพียง กำหนดให้ทำหน้าที่สอนและวิจัย ซึ่งการทำหน้าที่สอนถือเป็นกิจการส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ (service)

/โดยกฎหมาย ...

โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมีภาระงานสอนตามมาตรฐานที่สถานบันอุดมศึกษา กำหนด กรณีการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาประเภทวิชาการทำหน้าที่สอน ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามขอบเขตของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาอย่างหนึ่ง ในบางกรณีผู้ทำหน้าที่ สอนก็ได้ใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการ คือ นิสิต นักศึกษา เช่น การตัดเกรด แต่ทั้งหมด ที่กล่าวมาล้วนต่างเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินกิจการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการ ประเภทบริหาร หรือประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ย่อมจะทำให้พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษามีสถานะแตกต่างหรือนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงถือว่า เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา ตามความนัยมาตรา ๑ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อนึ่ง คณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า นอกจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล เช่น นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายปกครอง อันเป็นกิจการส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญาด้วย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายจร จิตชุมมงคล)

รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา .

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

กลุ่มพัฒนากฎหมาย

สำนักนิติการ

โทร. ๐ ๒๖๑๐ ๕๔๓๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๖๐๙

รายงานการประชุม
คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย
ครั้งที่ ๖/๒๕๖๐
วันอังคารที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๓๐ น.
ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอาน ชั้น ๕
อาคารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

.....

รายนามอนุกรรมการที่มาประชุม

๑. ศาสตราจารย์ศักดา ธนิตกุล	ประธานอนุกรรมการ
๒. รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (นายขจร จิตสุขุมมงคล)	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์	อนุกรรมการ
๔. ศาสตราจารย์พิเศษกมลชัย รัตนสกลาวงศ์	อนุกรรมการ
๕. พลตำรวจเอกชาญวิทย์ วิชิตกุล	อนุกรรมการ
๖. รองศาสตราจารย์อานนท์ เทียงตรง	อนุกรรมการ
๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมเกียรติ วรรณปัญญานันต์	อนุกรรมการ
๘. นายโอภาส เขียววิชัย	อนุกรรมการ
๙. นายอรรถพร สุวธินเดชา	อนุกรรมการ
๑๐. นายชวลิต หมื่นนุช	อนุกรรมการ
๑๑. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยยุทธนา วงศ์วานิช)	อนุกรรมการ
๑๒. ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (นายสุทน เฉื่อยพุก แทน)	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๓. ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร (นางสาวจุฑาพร เทพพิตรา แทน)	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๔. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (นายสุภัทร บุญส่ง)	ผู้ช่วยเลขานุการ

รายนามอนุกรรมการที่ไม่มาประชุม

๑. ศาสตราจารย์พิเศษเกษมสันต์ วิลาวรรณ	อนุกรรมการ
๒. รองศาสตราจารย์เจริญ โทณะวนิก	อนุกรรมการ
๓. ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง (นางอัมพวัน ยุกาญจน์)	อนุกรรมการ

รายนามผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายทวีศักดิ์ นาโสก	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
๒. นายศิริพงษ์ ชูสังข์	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
๓. นางสาวปรีญา บุสจะ	เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

๔. นางสาวทานิย์ เมฆหมอก
๕. นางสาวดวงเดือน แก่นทองเจริญ
๖. นางสาวภาแก้ว เบญจเทพศรี
๗. นายธีระ ละมูลตรี
๘. นางสาวศิริพร รุ่งรัตน์รัชชัย
๙. นายอานนท์ ชนประชา
๑๐. นางสาวปาริชาติ พิบูลทรัพย์ธำรง
๑๑. นางสาวจงดี้ หามาลี
๑๒. นายกฤษฎากรณ์ พันธง
๑๓. นางสาวทิพรรัตน์ ธิรญาณ
๑๔. นางสาวพัชรภรณ์ นิยมสินธุ์
๑๕. นางสาวศิริวิมล พิมพ์โคตร
๑๖. นางสาวทิพยนันต์ อ่อนสุด
๑๗. นายสิทธิศักดิ์ มาสิงบุญ

เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๓๐ น.

ประธานอนุกรรมการ (ศาสตราจารย์ศักดิ์ดา ธนิตกุล) กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่อง เพื่อทราบ
- วาระที่ ๑.๑ เรื่อง ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- ไม่มี -
- วาระที่ ๑.๒ เรื่อง ฝ่ายเลขานุการแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
- ไม่มี -

- ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่อง รับรองรายงานการประชุม
- ฝ่ายเลขานุการ ได้เสนอรายงานการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๖๐ วันอังคารที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑๓ หน้า ต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาให้การรับรองรายงานการประชุม
- มติ ที่ประชุมรับรองรายงานการประชุม โดยไม่มีการแก้ไข

- ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่อง สืบเนื่อง
- ไม่มี -

- ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่อง เพื่อพิจารณา
- วาระที่ ๔.๑ เรื่อง การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

สรุปเรื่อง

ด้วย กองกำกับการ ๕ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๒๖(๑๐)๕/๔๒๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ขอทราบข้อมูลเพื่อประกอบการสอบสวนพิจารณา กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ส่งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญาแก่อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง กับพวกรวม ๕ คน ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต จึงขอทราบ ว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือไม่

การพิจารณาของคณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย

คณะอนุกรรมการด้านกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเป็นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดา และมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประมวลกฎหมายอาญาจึงบัญญัติให้กฎหมายมีผลทั้งในการคุ้มครองที่เป็นคุณ (Positive) และมีผลในทางควบคุมที่เป็นโทษ (Negative) แก่บุคคลซึ่งมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานควบคู่กันไป แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่าเจ้าพนักงานไว้ให้ชัดเจน คงมีเพียง แนวคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นนักวิชาการต่างๆ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งในการพิจารณาคดีของศาลว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงบุคคลใดบ้าง ซึ่งเดิมศาลฎีกาได้มีการนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือน หรือที่เรียกว่าหลัก “ความเป็นข้าราชการ” มาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความเป็นเจ้าพนักงาน จากสภาพปัญหาและข้อบกพร่องในการใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญา จึงได้มีการเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเพิ่มบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ในมาตรา ๑ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ อันเป็นการนำเอาหลัก “การปฏิบัติหน้าที่” หรือ “exercer ses fonctions” มาใช้ ซึ่งในช่วงเวลาต่อมาศาลฎีกาได้ตัดสินคดีโดยใช้หลักการปฏิบัติหน้าที่ โดยหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่แล้วถือว่าเป็นเจ้าพนักงานทั้งหมด ไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งชั่วคราวหรือถาวร ทำให้บุคลากรที่รัฐแต่งตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากหอการค้า หรือองค์กรใด ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานทั้งสิ้น กรณีจึงเป็นที่มาของการนำหลักความเป็นเจ้าพนักงานที่มีอยู่ในคำพิพากษาศาลฎีกามาบัญญัตินิยามศัพท์ไว้ในมาตรา ๑ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นเพียงนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนเท่านั้น ซึ่งการเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

๑. เป็นบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หมายความว่า ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น หรือ

๒. เป็นบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว และ

๓. ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หมายความว่า การเป็นเจ้าพนักงานนั้นไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ แม้ไม่มีค่าตอบแทน หากมีกฎหมายบัญญัติหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ ก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว

กรณีประเด็นที่ขอหารือว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย หรือทำหน้าที่วิจัยโดยเฉพาะ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด (๒) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดีฯ และ (๓) ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ ระดับปฏิบัติการ และระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด สำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งวิชาการกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด และการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น นอกจากนี้ตามมาตรา ๒๐ ระบุให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดกรอบของตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่ง และจำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และมาตรา ๒๕/๒ กำหนดให้พนักงานในสถาบัน อุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตาม มาตรา ๒๕/๑ ได้ โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามบทนิยามในส่วนที่ระบุว่า “เป็นบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน”

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถือเป็น “บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว” หรือไม่ โดยที่คำว่า “หน้าที่” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า กิจที่ควรทำ กิจที่ต้องกระทำ และคำว่า “ปฏิบัติหน้าที่” หรือ “exercer ses fonctions” ในทางกฎหมายปกครอง หมายถึง กิจการที่เจ้าพนักงานมีความผูกพันที่ต้องปฏิบัติในฐานะที่รัฐกำหนดให้กระทำในสภาพของการเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจปกครอง แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้กำหนดหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่การใดหรือสิ่งใดจะเป็นหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใดในกรณีเช่นนี้นี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด แต่สำหรับหน้าที่ราชการทั่วไปถือเป็นกิจการที่รัฐจะต้องกระทำในการบริหารงานของรัฐอันเป็นกลไกของรัฐในการบริหารและการปกครองประเทศ ซึ่งแม้กฎหมายจะมีได้กำหนดหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่เมื่อบุคคลใดได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้วย่อมทำให้บุคคลคนนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่ง ที่ตนดำรงอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการ ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย หรือให้มีคณบดีเป็น

ผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของบัณฑิตวิทยาลัยหรือคณะแล้วแต่กรณี และจะให้มีรองคณบดีตามจำนวนที่ สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมายก็ได้ แต่บทบัญญัติที่กล่าวมาเป็น เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ใช้อำนาจในทางปกครอง หรืออำนาจบริหาร “executive power” เช่น การสั่งการ การอนุมัติ การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้ที่ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ กฎหมาย เพียงกำหนดให้ทำหน้าที่สอนและวิจัย ซึ่งการทำหน้าที่สอนถือเป็นกิจการส่วนหนึ่งของการจัดทำบริการ สาธารณะ (service) โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการมีภาระงานสอนตามมาตรฐานที่ สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด กรณีการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาประเภทวิชาการ ทำหน้าที่สอนย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามขอบเขตของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาอย่างหนึ่ง ในบาง กรณีผู้ทำหน้าที่สอนก็ได้ใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้รับบริการ คือ นิสิต นักศึกษา เช่น การตัด เกรต แต่ทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนต่างเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์การ จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เป็นสำคัญ เมื่อการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภท วิชาการ ประเภทบริหาร หรือประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ย่อมจะทำให้พนักงานใน สถาบันอุดมศึกษามีสถานะแตกต่างหรือนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา ตามความมาตรา ๑ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

อนึ่ง คณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า นอกจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะมีฐานะเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล เช่น นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายปกครอง อันเป็นกิจการส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาด้วย

มติ ที่ประชุมมีมติและข้อสังเกต ดังนี้

๑. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ราชการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๒. บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา เช่น นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อาจแจ้งเวียนความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ไปยังสถาบัน อุดมศึกษาต่างๆ ที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเพื่อทราบเป็นข้อมูล ทั้งนี้ ความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ไม่ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์แต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญและมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่อง อื่นๆ (ถ้ามี)
- ว่าง -

ประธานอนุกรรมการกล่าวขอบคุณอนุกรรมการทุกท่าน และปิดการประชุม โดยกำหนดนัดการประชุมครั้งต่อไป วันอังคารที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ เวลา ๐๙.๓๐ น.

เลิกประชุม เวลา ๑๒.๐๐ น.

ลงนาม สุภัทร บุญส่ง
(นายสุภัทร บุญส่ง)
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

นายทวีศักดิ์ นาโสก
นายศิริพงษ์ ฐาสังข์
นางสาวปรีชญา บุสสะ
ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม